

Dorffmeister, Ludwig; Rehnen, Lena

Article

Langfristige Baunachfrage in Deutschland – Belegung im Wohnungsbau bei sinkenden öffentlichen Bauausgaben

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dorffmeister, Ludwig; Rehnen, Lena (2010) : Langfristige Baunachfrage in Deutschland – Belegung im Wohnungsbau bei sinkenden öffentlichen Bauausgaben, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 63, Iss. 07, pp. 27-36

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164808>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die gerade überwundene Rezession hat unterschiedliche Auswirkungen auf den Bausektor in Deutschland. Für den Wirtschaftsbau bedeutet sie Kosteneinsparung und Investitionszurückhaltung, seitens der Unternehmen – vor allem in Bezug auf Hochbauprojekte. Da 2009 allerdings noch eine Vielzahl bereits begonnener Bauvorhaben weitergeführt wurde, dürfte der große Einbruch erst im laufenden Jahr erfolgen. Derzeit sind nur vergleichsweise wenige Projekte in der Pipeline, und die allenfalls moderaten Konjunkturaussichten dürften die meisten Firmen nicht zu Ersatz- oder Erweiterungsinvestitionen veranlassen.

Der Wohnungsbau ist von der Wirtschaftskrise insofern betroffen, als die privaten Haushalte mit dem Verlust des Arbeitsplatzes konfrontiert wurden. Die gesunkene Planungssicherheit über das zukünftige Einkommen wirkte sich negativ auf die Baunachfrage aus. Aufgrund der seit einigen Jahren äußerst niedrigen Neubautätigkeit sollte der Rückgang der Fertigstellungszahlen 2009 aber noch überschaubar ausgefallen sein. Nach Berechnungen des ifo Instituts¹ dürften im vergangenen Jahr rund 143 000 Wohnungen neu errichtet worden sein. Mittlerweile deutet sich im Neubau jedoch eine Trendwende an, die sich beispielsweise in der Entwicklung der Genehmigungszahlen widerspiegelt. Daneben werden die Arbeiten im Gebäudebestand – auch aufgrund der Maßnahmen zur energetischen Sanierung – in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen.

Bis zum Ende des kräftigen Wirtschaftsaufschwungs im Jahr 2008 führten die stark steigenden Steuereinnahmen zu einer Ausweitung der öffentlichen Bauinvestitionen. Obwohl sich die Kassenlage mittlerweile deutlich verschlechtert hat, werden die Bauausgaben der öffentlichen Hand auch 2010 merklich erhöht. Die beiden Konjunkturprogramme der Bundesregierung enthalten zusätzliche Mittel nicht nur für die Bundesverkehrswege, sondern auch für die kommunale Infrastruktur.

Im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2019 wird das Bauvolumen um durchschnittlich rund 1/2% jährlich wachsen. Während der Wohnungsbau langfristig von zunehmenden Neubauaktivitäten profitiert, wird die Investitionsneigung von Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der schwierigen Haushaltssituation dagegen sinken. Im Wohnungsbau sollten die Bauleistungen in den nächsten zehn Jahren im Durchschnitt um rund 1% p.a. zulegen, die öffentlichen Baumaßnahmen dürften sich jedoch um nahezu 1/2% pro Jahr verringern. Im gewerblichen Bau sollte mit der Erholung der Weltwirtschaft zumindest mittelfristig eine Belebung einsetzen. Bis 2019 dürften daher die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten des gewerblichen Bauvolumens im positiven Bereich liegen.

Im Jahr 2004 setzte weltweit ein kräftiger Wirtschaftsaufschwung ein. Die in den Vereinigten Staaten Mitte 2007 ausgebrochene Hypothekenkrise mündete allerdings in die globale Finanzkrise. Diese griff in der Folge auch auf die Realwirtschaften über. Mittlerweile hat die Weltwirtschaft die einzige in den letzten 60 Jahren zu beobachtende Rezession überwunden. Für 2010 wird wieder mit einem Wachstum der globalen Wirtschaftsleistung von rund 3 1/2% gerechnet. So deuten beispielsweise die aktuellen Umfrageergebnisse des Ifo World Economic Survey (WES) auf eine deutliche Erholung im laufenden Jahr hin. Die Erwartungen für die Entwicklung in den

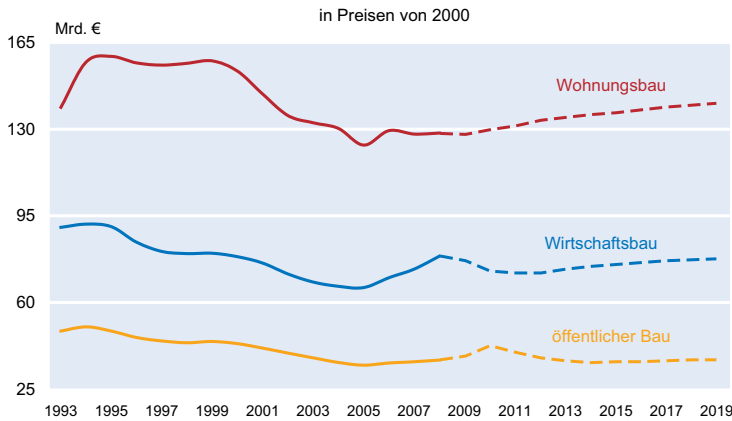
nächsten sechs Monaten liegen klar im positiven Bereich. Zudem weisen die Urteile zur aktuellen Wirtschaftslage im Zeitverlauf eine merkliche Aufwärtstendenz auf. Für das exportorientierte Deutschland hellen sich damit die Konjunkturaussichten immer weiter auf.

Konjunkturprogramme beinhalten Ausweitung öffentlicher Baumaßnahmen

Wie viele andere Länder hat auch Deutschland in der Krise Konjunkturprogramme zur Stimulierung der Volkswirtschaft auf den Weg gebracht. Dazu gehören neben Maßnahmen zur Stützung der inländischen Nachfrage (Steuererleichterungen, öffentliche Infrastruk-

¹ E. Gluch und L. Dorffmeister, ifo Bauvorausschätzung Deutschland, Ausgabe 2009–2014/2019, München 2009, Bezugsbedingungen auf Anfrage.

Abb. 1
Bauvolumen in Deutschland nach Bausparten



Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW); ifo Institut.

turinvestitionen, Umweltprämie, Aufstockung des Gebäudesanierungsprogramms der KfW usw.) auch die Unterstützung unternehmerischer Tätigkeit (Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen, Ausweitung von Bürgschaften, Erweiterung des Finanzierungsangebots durch die KfW, degressive Abschreibung für bewegliche Unternehmensgüter in Höhe von 25% usw.) sowie die Sicherung und Schaffung von Beschäftigung (Verlängerung des Kurzarbeitergeldes, Ausweitung von Qualifizierungsmaßnahmen usw.).

Die damit verbundene Ausweitung der öffentlichen Bauaktivitäten hatte zur Folge, dass 2009 der Bausektor insgesamt weniger hart von der Krise getroffen wurde. Die Investitionen in die kommunale Infrastruktur (Schulen, Kindergärten, Verwaltungsgebäude etc.) sowie in die Bundesverkehrswege führten zu einer Fortsetzung der positiven Aufwärtstendenz im öffentlichen Bau. So gab die öffentliche Hand nach einer viele Jahre währenden Investitionszurückhaltung ab 2006 erstmals wieder mehr Bauvorhaben in Auftrag. 2010 wird das öffentliche Bauvolumen zum fünften Mal in Folge ansteigen. Langfristig dürfte die Investitionsneigung allerdings aufgrund klammer Kassen sinken (vgl. Abb. 1).

Im Wohnungsbau wird im laufenden Jahr eine Erholung erwartet. Zwar gingen die Wohnungsbauleistungen 2009 noch etwas zurück, mittlerweile mehren sich jedoch die Anzeichen für eine Belebung des Wohnungsneubaus. So haben beispielsweise die Genehmigungen 2009 gegenüber 2008 um 4% zugenommen. Die überaus niedrige Neubautätigkeit der vergangenen Jahre hat in vielen Bereichen zu einem spürbaren Nachholbedarf geführt, der sich in den nächsten zehn Jahren in deutlich höheren Fertigstellungs-

zahlen niederschlagen dürfte. Das Wohnungsbauvolumen dürfte deshalb mittel- und langfristig sichtlich ansteigen.

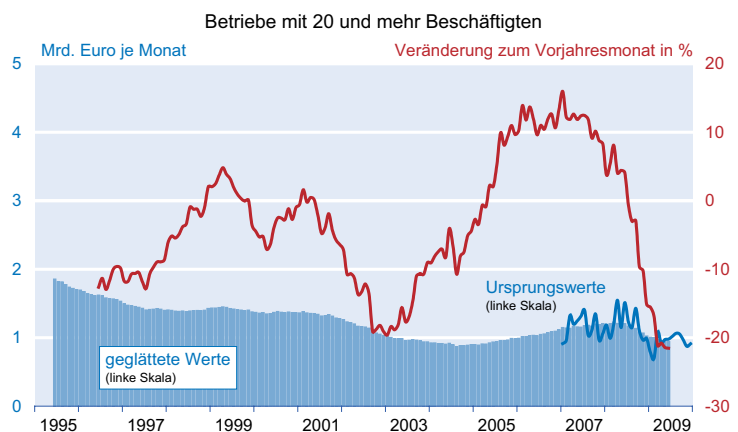
Starker Rückgang der Auftrags-eingänge im gewerblichen Hochbau

Im Wirtschaftsbau ist die Entwicklung etwas gedämpfter. Der Bauboom, der 2006 einsetzte, fand aufgrund der Wirtschaftskrise 2009 ein abruptes Ende. Umfangreiche Restarbeiten bereits begonnener Projekte begrenzten den Rückgang der Bauleistungen immerhin auf rund 2 1/2%. Allerdings sind deutlich weniger Bauvorhaben in Vorbereitung. Im Hochbau liegen die im Jahr 2009 genehmigten Flächen für neu zu errichten-

de Gebäude um rund 18% unter dem Wert des Jahres 2008. Besonders hoch ist die Abnahme der Baugenehmigungen in den Bereichen Fabrik- und Werkstattgebäude sowie Handels- und Lagergebäude. Da sich die Unternehmen bei einer – wie es bislang aussieht – nur moderaten wirtschaftlichen Belebung mit ihren Investitionsplanungen zurückhalten dürften, ist mittelfristig von einem niedrigeren Niveau der Bauleistungen auszugehen. 2012 wird das Bauvolumen daher mit rund 71 1/2 Mrd. € (in Preisen von 2000) den Wert von 2008 noch um etwa 9% unterschreiten.

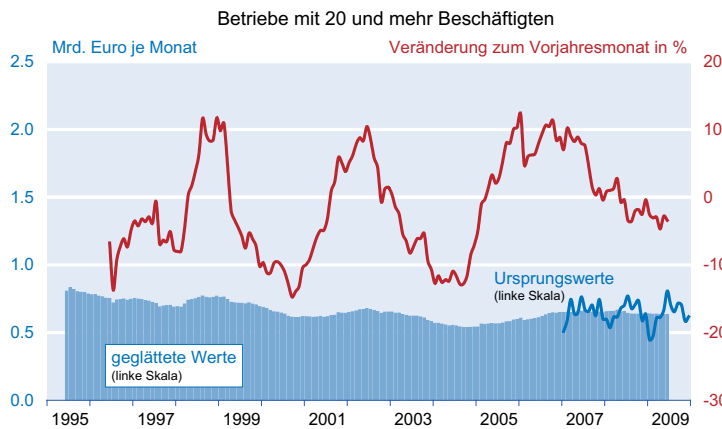
Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise lassen sich besonders gut an der Entwicklung der Auftragseingänge im Hochbau ablesen. Danach sanken ab Mitte 2008 die Auftragsvolumina bei den Betrieben mit 20 und mehr Beschäftigten im Vorjahresvergleich (vgl. Abb. 2). Im Verlauf des Jahres 2009 erreichten die Rückgänge im Durchschnitt rund 20%. Dieser Einbruch wird sich erst 2010 bei der Bautätigkeit richtig bemerkbar machen, wenn ein Großteil der noch zu Boom-

Abb. 2
Auftragseingänge im gewerblichen Hochbau



Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

Abb. 3
Auftragseingänge im gewerblichen Tiefbau



Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

zeiten initiierten Bauvorhaben abgeschlossen sein wird. Die Ergebnisse der ifo Architektenumfrage deuten in dieselbe Richtung. In den letzten eineinhalb Jahren wurden seitens gewerblicher Bauherren deutlich weniger Projekte bei den Architekturbüros in Auftrag gegeben. Auch das lässt eine spürbare Einschränkung der Bauaktivitäten in naher Zukunft erwarten.

Im gewerblichen Tiefbau haben sich dagegen die Auftrags-eingänge seit Mitte 2008 nur leicht abgeschwächt (vgl. Abb. 3). Dieser Bereich profitiert von dringend notwendigen Investitionen in die Telekommunikations-, Energie- oder Eisenbahnnetze. Diese müssen instand gehalten, modernisiert und ausgebaut werden. Da die Netze in der Praxis aber nicht gleichmäßig fortentwickelt werden, droht lokal immer wieder Investitionsstau. So wird etwa im Telekommunikations- und Bahnbereich vor allem da investiert, wo der größte Nutzen zu erzielen bzw. die höchsten Erlöse zu erwirtschaften sind. Hauptverbindungen oder Ballungsgebiete werden deshalb in der Regel bevorzugt behandelt, Nebenstrecken oder ländliche Gebiete warten länger auf den Netzanschluss bzw. kommen erst später in den Genuss von Erweiterungen und Modernisierungen. Dies führt unter anderem zu Benachteiligungen von Haushalten und Unternehmen, die abseits der großen Zentren angesiedelt sind. Da beispielsweise ein gebremster Ausbau des Breitbandnetzes einen nicht zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Schaden hervorrufen kann, hat sich hier mittlerweile die Politik eingeschaltet. Überdies enthalten die Konjunkturprogramme zusätzliche Mittel für den Bahnbereich, um dringend notwendige Maßnahmen in die Wege zu leiten oder zu beschleunigen.

Gewerblicher Tiefbau profitiert vom Umbau des Energiesektors

Der Tiefbaubereich hat auch deshalb keinen so starken Einbruch erlitten, da sich der Energiesektor derzeit in einem

kräftigen Umbruch befindet. Der signifikante Preisanstieg der fossilen Brennstoffe hat – zusammen mit Klimaschutzaspekten – zu einem fundamentalen Umdenken geführt, das in Deutschland vergleichsweise früh einsetzte. So trat bereits im Jahr 2000 das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in Kraft, das die Einspeisung »alternativ« erzeugten Stroms zu einem garantierten Vergütungssatz regelte, der deutlich über dem Marktpreis lag – und liegt. 2002 folgten die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz. Seit 2009 gilt nun das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG), das bei Neubauten die anteilige Nutzung erneuerbarer Energien bei der Wärmeerzeugung zur Pflicht macht.

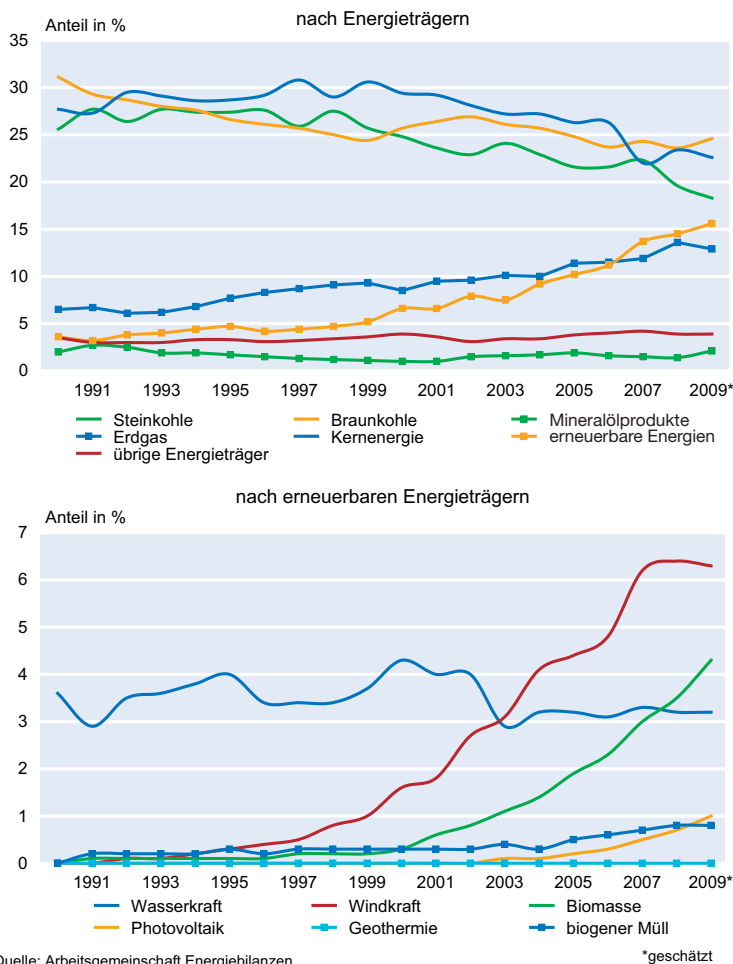
Gegenwärtig wird Strom hierzulande immer häufiger dezentral erzeugt. Statt konventioneller Großkraftwerke, die in der Vergangenheit von den marktbeherrschenden Energieversorgungsunternehmen betrieben wurden, entstehen mittlerweile sehr viele kleine und mittelgroße Anlagen, die erneuerbare Energien nutzen. Zahlreiche Städte und Gemeinden wollen ihre Energieversorgung wieder selber in die Hand nehmen und setzen auf Windparks, Wasserkraftwerke oder Biomasseanlagen. Zudem kommen – zur Steigerung der Wirkungsgrade – verstärkt Blockheizkraftwerke, zusammen mit Fernwärme, zum Einsatz. Bei der Errichtung dieser Anlagen und der Anpassung der Energieverteilungsnetze sind unter anderem auch umfangreiche Tiefbaumaßnahmen erforderlich.

Speziell im Bereich Stromerzeugung wurde in Deutschland seit der Jahrtausendwende in enormem Umfang in erneuerbare Energien investiert. Nach Berechnungen der Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen dürfte ihr Anteil an der Bruttostromerzeugung (inklusive Energieverbrauch für die Erzeugung) 2009 auf knapp 16% gestiegen sein, was auch damit zu tun hat, dass aufgrund der Wirtschaftskrise weniger konventioneller Strom produziert wurde. Insgesamt sind die Erzeugungsanteile von herkömmlichen Energieträgern, wie Steinkohle oder Uran, seit 2000 deutlich rückläufig (vgl. Abb. 4).

Windkraft wichtigste erneuerbare Energiequelle

Unter den erneuerbaren Energieträgern zeigen die Bereiche Windkraft und Biomasse die größte Dynamik. Dabei hat die Windkraft die weitaus beeindruckendere Entwicklung genommen. 1990 drehten sich in Deutschland 405 Windräder mit einer installierten Leistung von 68 MW, 2008 erzeugten rund 20 000 Anlagen 40,4 TWh Strom – bei fast 24 GW installierter Leistung. Nach der »Leitstudie 2009« des Bun-

Abb. 4
Bruttostromerzeugung in Deutschland 1990 bis 2009



desministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) soll die Stromproduktion aus Windkraftwerken bis 2020 auf rund 96 TWh gesteigert werden. Noch gibt es genügend Standorte an Land, doch da deren Zahl immer weiter abnimmt, wird der Bau von Anlagen auf See stärker gefördert. Um den potentiellen Investoren eine größere Planungssicherheit zu geben, hat der Bund im Herbst einen Vorrangplan für Offshore-Flächen in der Nordsee verabschiedet. Im Dezember folgte die Verabschiedung einer Verordnung für die Ostsee. Damit soll der Bau von Windrädern in der so genannten ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) – dies ist die Zone zwischen zwölf und 200 Kilometern vor der Küste – erleichtert werden. Derzeit sind in Deutschland rund 40 Offshore-Windparks in Planung. 25 Projekte sind bereits genehmigt, davon 22 in der Nordsee und drei in der Ostsee. Rund ein Dutzend weitere befinden sich in einer fortgeschrittenen Genehmigungsphase.

Mit Windkraft wurden 2009 rund 6 1/2% des Stroms in Deutschland erzeugt. Die Biomasseanlagen produzierten knapp 4 1/2% und die ohnehin seit Jahrzehnten genutzte

Wasserkraft gut 3%. Die Anteile der übrigen regenerativen Energieträger dürften jeweils bei maximal 1% gelegen haben.

In Deutschland – aber auch international – wird der Windkraft für die nächsten Jahre das höchste Potential beigemessen. Dies bestätigen auch internationale Abkommen, wie beispielsweise die Ende 2009 von den Nordseeanrainerstaaten sowie von Schweden und Irland ins Leben gerufene Nordsee-Offshore-Initiative. Diese sieht eine Stärkung der Versorgungssicherheit und eine bessere Integration der erneuerbaren Energien vor. So soll etwa ein Teil des im Nordseeraum in Windparks erzeugten Stroms in windstarken Zeiten skandinavischen Pumpspeicherkraftwerken zugeleitet werden, die wiederum in windschwachen Phasen Strom ins Netz zurückgeben würden. Insgesamt dürfte der gewerbliche Tiefbau in den nächsten zehn Jahren also stark vom Ausbau der erneuerbaren Energien profitieren.

Wohnungsbauvolumen derzeit um ein Fünftel kleiner als 1999

Der Wohnungsbau befindet sich mittlerweile auf einem äußerst niedrigen Niveau. Betrag das Bauvolumen 1999 noch knapp 160 Mrd. € (in Preisen von 2000), so erreichten die jährlichen Wohnungsbauleistungen seit 2002 lediglich rund 130 Mrd. €. Im vergangenen Jahr wurden Arbeiten im Umfang von knapp 128 Mrd. € durchgeführt. Der Neubau spielte dabei eine nur noch untergeordnete Rolle. Der weitaus größte Teil der Bauaktivitäten entfiel auf Bestandsmaßnahmen, also auf Sanierung, Modernisierung, Reparaturen oder auch den Umbau von Gebäuden.

Die Wiedervereinigung hatte allerdings zunächst zu einer ganz anderen Entwicklung geführt, denn es war anfangs dringend notwendig, die Infrastruktur auszubauen und den Gebäudebestand zu erneuern. Erst nachdem massiv in Neubauten investiert worden war, verlegten sich die Marktakteure schwerpunktmäßig auf die Instandhaltung und Modernisierung. Dies führte zwangsläufig zu einem Strukturwandel in der Bauwirtschaft. Aufgrund der geringeren Bauleistungen ging die Zahl der Betriebe und Beschäftigten erheblich zurück. Im Bauhauptgewerbe war der Schrumpfungsprozess allerdings weitaus dramatischer als im Ausbaugewerbe. Damit sank – bezogen auf die Beschäftigtenzahl – die durchschnittliche Größe der Bauunterneh-

men. Ausbaubetriebe beschäftigen in der Regel weniger als 20 Mitarbeiter. Darüber hinaus verringerte sich im Bauhauptgewerbe der Anteil der großen und mittleren Baufirmen. Mittlerweile dürften hier 90% der Firmen zwischen einem und 19 Beschäftigten umfassen. Die großen Baufirmen erfüllen ihre Aufträge immer stärker mit Hilfe kleinerer Subunternehmen.

Die beschriebenen Entwicklungen betreffen natürlich auch den Wohnungsbau, bei dem die Bestandsaktivitäten einen besonders hohen Anteil ausmachen. Mittlerweile sind die Vorzeichen für eine baldige Erholung des Neubaus allerdings deutlich besser. So sind beispielsweise seit Juli 2009 die Wohnungsgenehmigungen im Vorjahresvergleich gestiegen. Bei Wohnungen in Ein- und Zweifamiliengebäuden setzte diese Entwicklung etwas früher ein als bei Mehrfamiliengebäuden.

Positive Anzeichen für eine Belebung des Neubaus

Auch die Ergebnisse der ifo Architektenumfrage deuten – zumindest im Hinblick auf die Errichtung neuer Ein- und Zweifamilienhäuser – auf eine Trendwende hin. So übertreffen die neu akquirierten Aufträge zur Planung entsprechender Gebäude mittlerweile deutlich das niedrige Niveau von Ende 2007. Der Geschosswohnungsbau dürfte – den teilnehmenden Architekturbüros zufolge – in den nächsten Monaten jedoch noch keine wesentliche Belebung erfahren. Das für Mehrfamilienhäuser in Auftrag gegebene Planungsvolumen stagniert seit fast zehn Jahren.

Überdies haben sich inzwischen die Auftragseingänge bei den im Wohnungsbau tätigen Betrieben des Bauhauptgewerbes mit 20 und mehr Beschäftigten immer weiter stabilisiert. Waren die geglätteten Monatswerte im Vorjahresvergleich seit Ende 2006 rückläufig, so ist mittlerweile wieder ein Anstieg zu verzeichnen.

Darüber hinaus schätzen die am ifo Konjunkturtest teilnehmenden Wohnungsbauunternehmen ihre Geschäftsaussichten seit Anfang 2009 kontinuierlich besser ein. Auch berichten per saldo immer weniger Unternehmen von einer schlechten Geschäftslage. Die Vorzeichen für eine Belebung des Wohnungsneubaus 2010 stehen in Anbetracht der verfügbaren Daten und Umfrageergebnisse also nicht schlecht.

Für den langfristigen Trend spielen die demographischen Aspekte eine entscheidende Rolle. Darüber hinaus wird die zukünftige Entwicklung von den Hypothekenzinsen, der Inflation, den Preisen für Wohnimmobi-

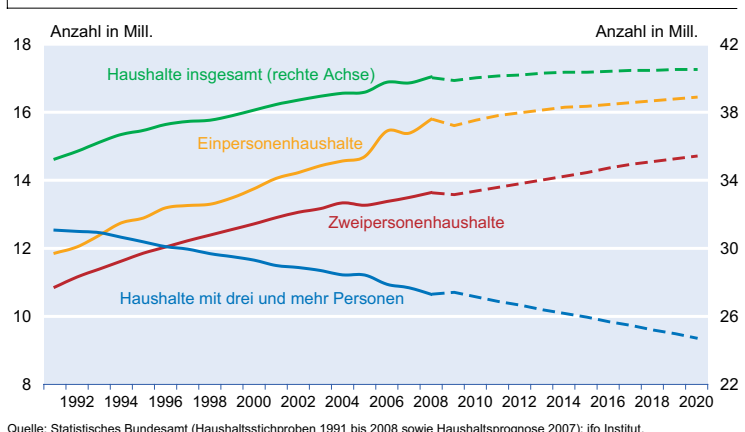
lien sowie von staatlichen Fördermaßnahmen und der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung bestimmt.

Zahl der Haushalte wird bis 2020 weiter zunehmen

Der Wohnungsbau dürfte in der langen Frist von der Bevölkerungsentwicklung stimuliert werden. Zwar sinken die offiziellen Einwohnerzahlen seit 2003, für die tatsächliche Nachfrage ist jedoch die Zahl der Haushalte entscheidend. Der immer geringere Anteil von Kindern an der Gesamtbevölkerung sowie die fortschreitende Singularisierung führen zu wachsenden Haushaltszahlen. Dieser Trend dürfte sich bis 2020 – wenn auch in abgeschwächter Form – fortsetzen. Die Anzahl der Haushalte mit drei und mehr Mitgliedern dürfte bis 2020 auf gut 9 Mill. zurückgehen (vgl. Abb. 5). Dagegen sollten die Ein- bzw. Zweipersonenhaushalte bis dahin auf rund 16 1/2 bzw. 14 1/2 Mill. anwachsen. In der Summe ergibt sich ein Anstieg der Haushaltszahlen im Zeitraum zwischen 2009 und 2020 von rund 460 000 Haushalten. Pro Jahr kommen demnach durchschnittlich knapp 40 000 zusätzliche Wohnungsnachfrager hinzu.

Zudem ist mittlerweile eine Entwicklung, die eine starke negative Wirkung insbesondere auf die Errichtung von Ein- und Zweifamiliengebäuden hatte, abgeschlossen. So hat die Zahl der 25- bis-34-Jährigen zwischen 1994 und 2006 um mehr als 4 Mill. auf weniger als 10 Mill. Personen abgenommen. Gerade diese Bevölkerungsgruppe spielt jedoch bei der Nachfrage nach Wohnraum eine besonders große Rolle, da erfahrungsgemäß der mit Abstand größte Teil der Jugendlichen im Alter von 25 und 34 Jahren erstmals eine eigene Wohnung nachfragt oder gar eine Wohnung erwirbt. Der über viele Jahre wirkende Bremseffekt auf den Wohnungsbau dürfte im Prognosezeitraum bis 2019 nun nicht mehr zu spüren sein.

Abb. 5
Privathaushalte nach Haushaltstypen in Deutschland 1991 bis 2020



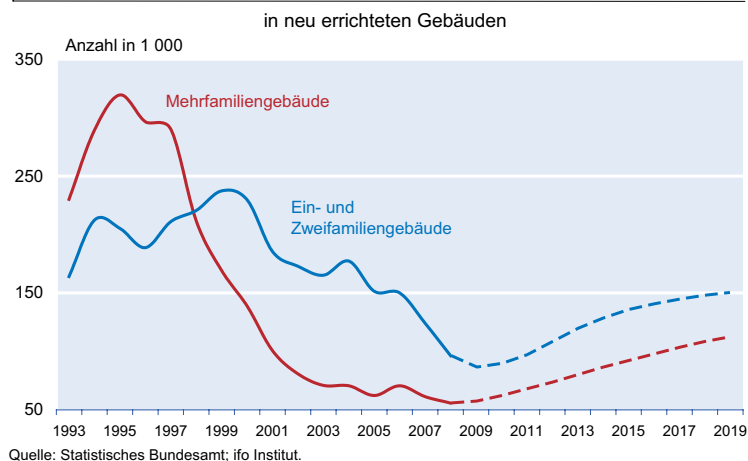
Die Zahl der Wohnungsfertigstellungen (in neu errichteten Gebäuden) dürfte 2009 auf einen historischen Tiefstwert von rund 143 000 Einheiten gefallen sein. In diesem Jahr ist mit einem Anstieg auf rund 152 000 Fertigstellungen zu rechnen. Trotz stark eingeschränkter Neubauförderung, einer linearen AfA von lediglich 2% pro Jahr, der viel diskutierten Zinsschranke sowie hohen Anforderungen an die Energieverbrauchseigenschaften von Neubauten dürften die Fertigstellungszahlen 2013 wieder die Marke von 200 000 Wohnungen erreichen. Bis dahin sollte die im Zuge der Wiedervereinigung erfolgte Überproduktion an Wohnungen keine große Rolle mehr auf den Wohnungsmärkten spielen. Die Zunahme der Haushaltszahlen sowie die anhaltende Binnenwanderung werden zumindest in einigen Regionen zu einer spürbar steigenden Wohnungsnachfrage führen. Schon heute ist in Wachstumsregionen wie München oder Frankfurt hochwertiger Wohnraum knapp.

Geringe Neubautätigkeit lässt durchschnittliches Gebäudealter rasch ansteigen

Die geringe Neubautätigkeit der letzten Jahre – im europäischen Vergleich weist Deutschland derzeit die niedrigste Neubauquote pro Kopf aus – lässt auch das durchschnittliche Gebäudealter ansteigen. Viele ältere Wohnungen werden nicht abgerissen, sondern stehen leer oder werden – oberflächlich instand gesetzt – weitervermietet. Der in diesem Bereich entstandene Aufholbedarf dürfte die Baunachfrage zusätzlich unterstützen. Überdies gibt es keine Veranlassung für einen deutlichen Zinsanstieg in den nächsten Jahren. Würden die europäischen Staaten allerdings versuchen, ihre Staatsschulden mit Hilfe einer spürbar höheren Inflation abzubauen, hätte dies eine Flucht in »wertbeständige« Realwerte wie Immobilien zur Folge. Davon würde wiederum der Wohnungsbau profitieren.

Insgesamt dürfte sich das Eigenheimsegment ab 2011 dynamischer entwickeln als der Geschosswohnungsbau (vgl. Abb. 6). So werden insbesondere Einfamilienhäuser auch in Zukunft das Wunschobjekt privater Haushalte bleiben. Die bis Mitte der 1990er Jahre gewährten hohen Sonderabschreibungen auf Wohnimmobilien hatten vor allem einen Zubau von Geschosswohnungen zur Folge. Die Einführung der Eigenheimzulage in 1996 zeigte daraufhin, dass noch immer ein hoher Bedarf an Wohnungen in Ein- und Zweifamiliengebäuden bestand. Die umfangreiche Bautätigkeit in den 1990er Jahren hat somit vor allem zu einem Einbruch im Geschosswohnungsbau geführt, der seit 2002 ein Schat-

Abb. 6
Fertiggestellte Wohnungen in Deutschland



tendesein fristet. Dieses negative Erbe dürfte sich auch in den nächsten Jahren noch ein wenig bemerkbar machen, so dass im Mehrfamilienhausbau die Erholung etwas weniger stark ausgeprägt sein wird.

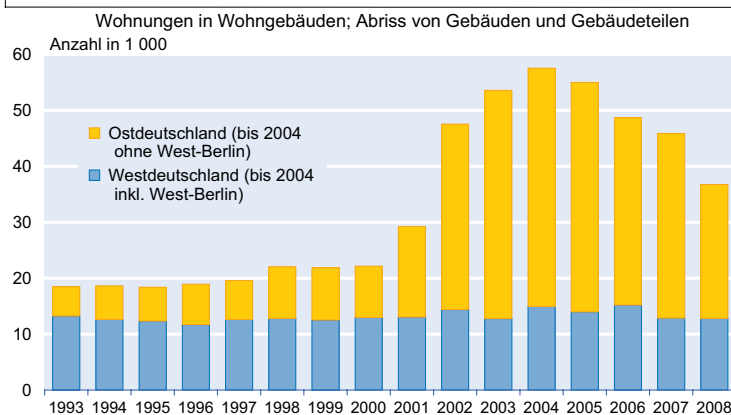
Die zentrale Herausforderung wird im nächsten Jahrzehnt – neben der energetischen Anpassung – der teilweise Ersatz des Wohngebäudebestands sein. Der in der amtlichen Statistik fortgeschriebene Bestand von nahezu 40 Mill. Wohnungen ist grundsätzlich ausreichend. Durch anhaltende Wanderungsbewegungen stehen mittlerweile jedoch viele Wohngebäude am falschen Ort. Während in ländlichen und wirtschaftlich wenig entwickelten Gebieten ein Überangebot an Wohnungen vorherrscht, deuten in anderen Regionen die steigenden Mieten bzw. Quadratmeterpreise auf eine Unterversorgung hin.

Anpassung des Wohnungsbestands erfordert deutlich höheren Gebäudeabgang

Hinzu kommt, dass in den zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg eine große Anzahl von Gebäuden errichtet wurde, die heute prinzipiell alle saniert werden können. In vielen Fällen dürften die erforderlichen Maßnahmen jedoch kostspieliger sein als ein Neubau. In den fünfziger und sechziger Jahren spielten die Energiepreise noch keine große Rolle und die Flächenansprüche waren noch deutlich bescheidener als heute. Da in den Städten möglichst rasch Wohnraum für die Bevölkerung geschaffen werden musste, wurden auch häufig keine hohen Anforderungen an die Bausubstanz gestellt. Diese Wohnungen, deren Zahl in die Millionen geht, dürften allerdings nur langsam vom Markt genommen werden.

Wie wichtig eine Unterstützung des Staates bei der Anpassung des Gebäudebestandes an die neuen Gegeben-

Abb. 7
Wohnungsabgang in West- und Ostdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt.

heiten wäre, zeigt die offizielle Abgangsstatisik. Um – unter anderem – den Leerstand in Ostdeutschland deutlich zu reduzieren, wurde 2002 der Stadtumbau Ost gestartet, mit dessen Hilfe beispielsweise leerstehende Plattenbauten abgerissen werden sollten. Die Abrisse in den neuen Bundesländern wurden daraufhin auch deutlich ausgeweitet (vgl. Abb. 7). Insbesondere Wohnungsunternehmen machten von den Möglichkeiten dieses Programms Gebrauch.

Die Abrisszahlen zeigen, dass selbst in Jahren mit hoher »Rückbautätigkeit« nicht einmal 60 000 Wohnungen vom Gebäudebestand abgehen. Auch wenn man berücksichtigt, dass der Abriss kleinerer Objekte – in Abhängigkeit von der jeweiligen Landesbauordnung – zum Teil nicht genehmigungspflichtig ist und die statistischen Landesämter deshalb hiervon keine Kenntnis erlangen, so ist der Wohnungsabgang immer noch sehr gering. Dies verdeutlicht auch folgende Grobabschätzung: Bei einem angenommenen jährlichen Abriss von 60 000 Wohneinheiten wäre der heutige Wohnungsbestand erst in rund 650 Jahren vollständig »verschunden«. Könnte man die Anstrengungen auf 100 000 Wohnungen pro Jahr erhöhen, so wäre der komplette Ersatz der derzeit existierenden Wohneinheiten erst in knapp 400 Jahren abgeschlossen.

Wir steuern derzeit also auf einen massiven Anstieg des durchschnittlichen Gebäudealters zu. Gleichzeitig würde der Instandsetzungsaufwand spürbar wachsen oder ein Teil der Gebäude würde einfach dem Verfall Preis gegeben werden, da vielerorts keine ausreichende Wohnungsnachfrage besteht. Bei einer jährlichen Fertigstellungsrate von rund 200 000 Wohnungen würde der Gebäudebestand weiter zunehmen, obwohl bei derzeit knapp 40 Mill. Wohnungen eigentlich eine bereits gute Wohnungsversorgung vorliegt.

Auch wenn die eigentlich nötigen Maßnahmen kurzfristig nicht in Gang gebracht werden können, so ist doch anzu-

nehmen, dass im Prognosezeitraum bis 2019 Ersatzinvestitionen eine größere Rolle spielen werden, als in den vergangenen Jahren. Die Fertigstellung neuer Wohnungen dürfte auch deshalb 2019 einen Wert von gut 260 000 Einheiten erreichen. Mit der sichtlichen Belegung des Neubaus wird das Wohnungsbauvolumen deutlich ansteigen und am Ende des Prognosehorizonts merklich über dem Niveau des Jahres 2009 liegen. Bis 2019 sollten zudem die Aufwendungen zum Erhalt des Gebäudebestands weiter zulegen.

Konjunkturpakete stimulieren öffentlichen Bau

Im öffentlichen Bau werden die Investitionen 2010 – trotz sinkender Steuereinnahmen sowie steigender Sozialausgaben – deutlich ausgeweitet. So hat noch die alte Bundesregierung zur Stimulierung der Volkswirtschaft – zusammen mit den Ländern – zwei Konjunkturpakete auf den Weg gebracht, die sich auf die Jahre 2009 und 2010 konzentrieren. Das erste hat ein Volumen von rund 31 Mrd. € und umfasst beispielsweise Investitionen und Steuererleichterungen. Unter anderem werden die bereits bestehenden Infrastrukturprogramme für Kommunen sowie Förderprogramme zur Steigerung der Energieeffizienz wie das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm um jeweils 3 Mrd. € aufgestockt. Zudem beteiligt sich der Fiskus seit 2009 noch stärker an der Inanspruchnahme von Handwerkerleistungen für die zu eigenen Wohnzwecken genutzte Wohnung. Die maximale Steuererstattung wurde von 600 auf 1 200 € verdoppelt.

Zusätzliche Investitionen von jeweils 1 Mrd. € in den Jahren 2009 und 2010 sind für Verkehrsinvestitionen vorgesehen. Dabei sollen vor allem Einzelmaßnahmen unterstützt werden, die möglichst kurzfristig realisierbar sind und schnellstmöglich positive Impulse für Wirtschaft und Verkehr bewirken. Es dürften demzufolge vorzugsweise Projekte durchgeführt werden, für die bereits Baurecht vorliegt.

Der Schwerpunkt der Maßnahmen im Bereich Straße liegt bei der beschleunigten Realisierung von Ortsumgehungen und Autobahnausbauprojekten (456 Mill. €); für die rasche Fertigstellung von bereits laufenden Bauvorhaben wurden 244 Mrd. € bereitgestellt. 220 Mill. € sollen in den Erhalt bestehender Straßen fließen sowie 30 Mill. € in den Bau dringend benötigter Lkw-Stellplätze auf Parkplätzen an Bundesautobahnen.

Für das Bundeswasserstraßennetz wurden zur Verbesserung der seewärtigen Zufahrten und der Hinterlandanbindungen der Häfen 192 Mill. € bereitgestellt, 188 Mill. €

dienen der Netzoptimierung und werden deshalb vor allem Schleusen und Kanälen zugute kommen. Darüber hinaus wurden die Mittel für Erhaltungsinvestitionen (inklusive Ersatz von Wasserfahrzeugen oder Geräten) um 50 Mill. € verstärkt.

Im Schienenbereich sieht das Zweijahresprogramm den Beginn bzw. die Beschleunigung von wichtigen Bedarfsplanvorhaben vor. Hierfür sind 470 Mill. € vorgesehen. Weitere 150 Mill. € fließen in die energetische Sanierung bzw. in die kundenfreundlichere Gestaltung kleiner und großer Bahnhöfe, also z.B. in Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit. Da die Deutsche Bahn AG ein privatrechtliches Unternehmen ist, werden ihre Bauleistungen in der Statistik allerdings nicht dem öffentlichen, sondern dem gewerblichen Bau zugerechnet.

Bund stellt 10 Mrd. € für kommunales Investitionsprogramm bereit

Das zweite Konjunkturprogramm hat einen Umfang von nahezu 50 Mrd. €. Davon sind zusätzliche 2 Mrd. € für den Ausbau und die Erneuerung von Bundesverkehrswegen vorgesehen, die möglichst noch 2009 und 2010 verausgabt werden sollen.

Überdies sollen Investitionen im Kinderbetreuungs- und Bildungsbereich (allein aus Bundesmitteln 6,5 Mrd. € inkl. Forschungsförderung) vorgenommen werden, die insbesondere auf energetische Sanierungen abzielen. Weitere 3,5 Mrd. € sind für die Modernisierung der Infrastruktur von Ländern und Kommunen (Krankenhäuser, Städtebau ohne Abwasser und ÖPNV, Lärmsanierung kommunaler Straßen etc.) eingeplant. Die Aufteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Bundesländer erfolgt nach einem gesetzlich fixierten Schlüssel und orientiert sich an den Einwohnerzahlen. Die Länder und Kommunen beteiligen sich an den durchzuführenden Vorhaben mit insgesamt rund 3,34 Mrd. €, so dass rund 13,34 Mrd. € für »Zukunftsinvestitionen« zur Verfügung stehen. Insgesamt liegt der Fokus auf dem Hochbau und hier wiederum auf dem Ausbaubereich.

Der ganz überwiegende Teil der Investitionen aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz entfällt auf die Kommunen. Aufgrund der hohen Zahl an Einzelprojekten fällt der Überblick allerdings schwer. Nähere Informationen über die Verteilung der Mittel auf einzelne Teilbereiche liefert beispielsweise eine vom Beratungsunternehmen Ernst & Young bereits im Mai 2009 durchgeführte Umfrage bei Kommunen.

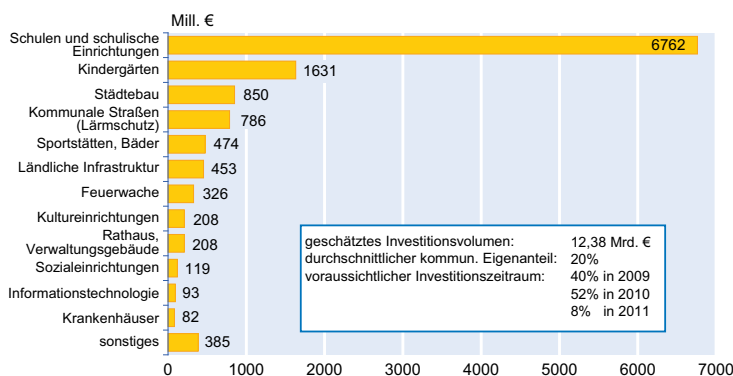
Zwei Drittel der kommunalen Investitionen fließen in Schulen und Kindergärten

Demnach dürfte mehr als die Hälfte der kommunalen Zukunftsinvestitionen (rund 6,8 Mrd. €) in Schulen und schulische Einrichtungen fließen (vgl. Abb. 8). Für Kindergärten werden voraussichtlich rund 1,6 Mrd. € ausgegeben. Auf die Bereiche Städtebau und Lärmsanierung kommunaler Straßen entfallen jeweils etwas weniger als 7% der Mittel. Die übrigen knapp 20% sind für die energetische Sanierung bzw. Modernisierung von Sportstätten, Verwaltungsgebäuden oder auch Kultureinrichtungen vorgesehen. Das Gros der Arbeiten dürfte 2010, einige Restarbeiten aber erst 2011 erfolgen. Der durchschnittliche Eigenanteil der Kommunen bei der Finanzierung dürfte bei etwa 20% liegen.

Insgesamt sollen im Rahmen der beiden Konjunkturprogramme zusätzlich 1,8 Mrd. € für Bundesstraßen ausgegeben werden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Verstärkung von laufenden Bedarfsplanungs- bzw. Erhaltungsmaßnahmen (856 bzw. 570 Mill. €). Daneben geben die Bundesländer weitere 1,5 Mrd. € für Straßenprojekte aus. Die Bundesschienenwege werden insgesamt rund 1,3 Mrd. € erhalten, wobei hier die Verstärkung laufender bzw. der Beginn neuer Bedarfsplanvorhaben (520 Mill. €) im Fokus steht. Überdies sind 780 Mill. € für die Bundeswasserwege vorgesehen, insbesondere für die Netzoptimierung und das Schleusenprogramm (348 Mill. €). Darüber hinaus fließen 100 Mill. € in den Kombinierten Verkehr.

Eine erste Zwischenbilanz der von der alten Bundesregierung initiierten Konjunkturmaßnahmen im Baubereich fällt durchwachsen aus. Wie befürchtet, dürften im Rahmen des kommunalen Infrastrukturprogramms gerade einmal ein Viertel der geplanten Bauleistungen 2009 – also im eigentlichen Krisenjahr – erfolgt sein. Zahlreiche Maßnahmen dürften sogar erst 2011 abgeschlossen werden. Bis zu den Sommerferien 2009 arbeiteten die Gemeinden auf Hochtouren an ihren förderwürdigen Projektvorschlägen. Vielfach gab es

Abb. 8
Verteilung der öffentlichen Mittel für Zukunftsinvestitionen der Kommunen



jedoch Restriktionen aufgrund fehlenden Personals, da dieses in den vergangenen Jahren in etlichen Kommunen deutlich reduziert worden war. Mit unterschiedlichem bürokratischen Aufwand genehmigten die Länder die Bauvorhaben, die sich häufig nur auf Einzelmaßnahmen konzentrierten. Daher profitierten vor allem kleinere Handwerksunternehmen oder Hersteller von Fenstern oder Dämmmaterial.

Erst nach Abschluss der Projekte wird es zu einer Prüfung der geförderten Bauvorhaben durch den Bund kommen. Die Länder haben nämlich »umfassend Rechenschaft darüber abzulegen, was wie finanziert wurde«. Bei nicht zweckgerechter Verwendung der Gelder können diese zurückgefordert werden. Dabei soll beispielsweise auch kontrolliert werden, ob die Zusätzlichkeit der Projekte wirklich gewährleistet war. Das dicke bürokratische Ende kommt also zum Schluss.

Mittlerweile sieht es danach aus, dass das kommunale Investitionsprogramm demnächst an Wirkung einbüßen wird. So plant die Regierung – auf Druck von Ländern und Gemeinden – eine rückwirkende Aufweichung der Zusätzlichkeitsbedingungen. Zwar müssten die bezuschussten Bauprojekte nach wie vor zusätzlich zu bereits vorgesehenen Vorhaben erfolgen. Die Summe der Ausgaben für Investitionen müsste im Falle der Inanspruchnahme der Fördermittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz jedoch nicht mehr ansteigen. Die insgesamt realisierten Baumaßnahmen dürften damit 2010 und 2011 weniger stark wachsen als ursprünglich angenommen.

Ungeachtet einiger Anlaufschwierigkeiten im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen dürfte das öffentliche Bauvolumen 2009 um rund 4 1/2% auf knapp 38 1/2 Mrd. € (in Preisen von 2000) gestiegen sein. Speziell im Tiefbau machte sich jedoch die Zurückhaltung der Kommunen bemerkbar, die aufgrund der angespannteren Haushaltslage unter anderem weniger in die kommunalen Straßennetze investierten. Der Tiefbau sollte deshalb im vergangenen Jahr lediglich stagniert haben.

Ab 2011 macht sich die desolante Haushaltslage der öffentlichen Hand bemerkbar, ...

Zwar wird 2010 für den öffentlichen Bau ein realer Zuwachs von gut 10% erwartet. Ab 2011 ist allerdings für einige Jahre mit

Rückgängen zu rechnen. So laufen zum einen die Konjunkturmaßnahmen aus. Zum anderen wurden etwa im Verkehrsbereich einige bereits beschlossene Ausgaben nur zeitlich nach vorne verlegt, die in späteren Jahren nun fehlen werden.

Wichtigster Grund für die zu erwartende Investitionszurückhaltung ist jedoch die finanzielle Situation von Bund, Ländern und Kommunen. Während Städte und Gemeinden in den wirtschaftlichen Boomjahren 2006 bis 2008 nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ihre Verschuldung in der Summe merklich zurückgefahren haben, lebten Bund und Länder weiter über ihre Verhältnisse. Die gesamtstaatliche Verschuldung dürfte 2010 mit 76 1/2% des Bruttoinlandsprodukts mehr als 10 Prozentpunkte über der Quote von 2008 liegen.

Der scharfe Wirtschaftseinbruch und das Ausbleiben einer raschen konjunkturellen Erholung machen sich zudem bei den Steuereinnahmen bemerkbar. Am stärksten sind hierbei die Gemeinden (hier einschließlich Stadtstaaten) betroffen, deren Steuereinnahmen nach einer Prognose des Ar-

**Tab. 1
Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden
2000 bis 2013**

Jahr	Bund	Länder in Mrd. Euro	Gemeinden ^{a)}	insgesamt
2000	198,8	189,5	57,1	445,4
2001	193,8	178,7	54,1	426,6
2002	192,1	178,6	52,5	423,2
2003	191,9	177,6	51,8	421,3
2004	187,0	179,9	56,4	423,3
2005	190,1	180,5	59,8	430,4
2006	203,9	195,1	67,3	466,3
2007	230,1	213,2	72,7	516,0
2008	239,2	221,9	77,0	538,1
2009	227,0	207,0	69,3	503,3
2010	215,7	201,5	66,5	483,7
2011	222,6	206,7	70,5	499,8
2012	232,0	216,5	75,1	523,6
2013	241,3	225,0	80,0	546,3
	Veränderung zum Vorjahr in %			
2000	3,3	3,0	1,4	2,9
2001	- 2,5	- 5,7	- 5,3	- 4,2
2002	- 0,9	- 0,1	- 3,0	- 0,8
2003	- 0,1	- 0,6	- 1,3	- 0,4
2004	- 2,6	1,3	8,9	0,5
2005	1,7	0,3	6,0	1,7
2006	7,3	8,1	12,5	8,3
2007	12,8	9,3	8,0	10,7
2008	4,0	4,1	5,9	4,3
2009	- 5,1	- 6,7	- 10,0	- 6,5
2010	- 5,0	- 2,7	- 4,0	- 3,9
2011	3,2	2,6	6,0	3,3
2012	4,2	4,7	6,5	4,8
2013	4,0	3,9	6,5	4,3

^{a)} Stadtstaaten werden hier den Kommunen zugerechnet.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitskreis »Steuerschätzungen«.

beitskreises »Steuerschätzungen« zwischen 2008 und 2010 um rund 13¹/₂% zurückgehen dürften (vgl. Tab. 1). Verantwortlich hierfür sind vor allem die Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer. Die Kommunen versuchen zunehmend, mittels Gebührenerhöhungen für Kinderbetreuung, Müllabfuhr oder Kultureinrichtungen ihre Haushaltsprobleme wenigstens etwas zu verringern. Bund und Länder dürften Rückgänge von jeweils knapp 10% verzeichnen. Die Mittelfristprognose deutet zudem darauf hin, dass das Einnahmenniveau von 2008 frühestens 2013 wieder erreicht werden wird. In der Zwischenzeit wird man sich jedoch auch auf einem höheren Preisniveau befinden als noch 2008.

... zudem beginnt die neue Schuldenregel zu wirken

Überdies tritt auf Bundesebene ab 2016 die so genannte Schuldenbremse in Kraft. Diese begrenzt in Abwesenheit von Schocks, wie Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen, die Nettokreditaufnahme auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts. Bereits 2011 soll mit dem Abbau des strukturellen Defizits begonnen werden, weshalb die Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2011 eine Überprüfung aller Einnahmen und Ausgaben angekündigt hat. Auch für die Länder wurde eine Schuldenbremse eingeführt. Sie dürfen sich ab 2020 grundsätzlich nicht mehr neu verschulden. Ärmere Bundesländer sollen deshalb in den nächsten Jahren Konsolidierungshilfen erhalten.

Langfristig ist demnach von keiner Belebung des öffentlichen Baus auszugehen. Die angeschlagene finanzielle Situation sowie die Anstrengungen zur Erreichung eines nahezu ausgeglichenen Haushalts bei Bund und Ländern dürfte zwischen 2011 und 2014 zu einer spürbaren Schrumpfung der öffentlichen Bauleistungen führen. Erst 2015 sollte wieder ein leichtes Wachstum zu beobachten sein. Im Prognosezeitraum 2010 bis 2019 werden die Bauaktivitäten daher um durchschnittlich rund 1¹/₂% pro Jahr sinken.